



中華警政研究學會

警政與警察法相關圓桌論壇（一）

大法官釋字 760 號

【警察三等特考職務任用資格差別待遇案】評析會議紀錄

時間：2018 年 2 月 5 日

主持人

許福生教授：

感謝各位老師與會，本次論壇為本學會將舉辦系列警政與警察法相關圓桌論壇的第一場，此次論壇的主題特別選定今年 1 月 26 日大法官剛公布的釋字 760 號解釋【警察三等特考職務任用資格差別待遇案】。今天討論重點，除針對本號解釋之評析外，亦將討論本解釋對警察教育之衝擊與因應方向，本次紀錄將上傳網路供學界與實務單位參考，再次感謝大家的參與，謝謝。

引言人

蔡震榮教授：

釋字 760 號解釋本身具有一些瑕疵：

一、以警政署實際操作作為解釋內容，踰越司法解釋權限

司法院大法官審理案件法第 4 條大法官解釋憲法之事項如左：

（一）關於適用憲法發生疑義之事項。

（二）關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項。

（三）關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。

前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。

因此，大法官是以抽象法規作為審查，本次解釋逾越抽象解釋之範圍，為自圓其說，本號解釋隱藏著一個導引煙霧彈，看似針對抽象法規而來，亦

即，解釋文開端所稱「未明確規定考試訓練機構」似與系爭法條有關，然本號解釋亦不在此，最後仍以「一律安排至警專受考試錄取人員訓練」為主要審查內容，此舉具體措施之審查，非屬大法官之職權。本案牽涉國家行政權、警官員額之分配，本號解釋卻屬司法指導行政，踰越司法權。

二、具體措施是否違憲，屬行政法院之職權

本案不屬抽象法規違憲，就具體事件是否違反憲法上原則之規定，應屬行政法院之職權，如本案違反平等原則，行政法院即有權加以審判。

與談人

鄭善印教授：

一、「取得任用為警正四階所有職務之資格」所指未明

解釋文要求行政院與考試院於6個月內，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。例如安排聲請人一及二至警大完成必要之訓練，並於訓練及格後，「取得任用為警正四階所有職務之資格」。

但所謂警政四階所有職務，可包含「警員、巡佐、警務佐、巡官、警務員、督察員、警務正」，解釋文及理由書並未指明非將聲請人等派任「巡官」不可，故解釋理由書之真正意旨究竟如何？尚非明顯。雖然，從聲請解釋之說明及各大法官協同或不同理由書中可以猜出，大法官希望警政署將聲請人均派任巡官，但100年之前通過三等特考之人，從監察院102內調0082、103內調0038、105內調0073等三個報告案中可知，其名額應有8525人（7896人+629人）之多。此8525人均為同樣事物者，亦即同為三等警察特考及格者，故在法理上不可能與聲請解釋之17人作不同之處理。但若欲讓這些人陸續全部進入警大受訓，顯需數十年功夫。即使警大可以短期容訓，仍有巡官缺額問題，故760號解釋，是否因此才語帶曖昧地說，應使聲請解釋人「取得任用為警正四階所有職務之資格」，而不說應「遴派為巡官」？

二、僅注意形式平等，忽略實質平等

若將聲請解釋之17人以特別優惠方式處理，則緊接下來的必定是同有三等特考通過資格者，絡繹於途進行訴訟。甚且，開始進行國家賠償訴訟，此恐非各方所樂見。但，產生如此大量三等特考通過者之原因，在於「86年5月22日以前，警員職務等階為警佐四階至警佐二階，為提高基層員警之薪資待遇，警察三等（乙等）考試及格者得先以警佐一階任官，爰每年大量放寬警察特考三等（乙等）考試錄取名額約1,500至2,500名，惟因警察機關巡官職務缺額有限，且職務派任係屬用人機關權責，爰將具中央警察大學學歷，較具警察專業學識與經驗之警察三等（乙等）特考及格人員分發為巡官職務，就不具中央警察大學學歷之現職警通過三等（乙等）考試者，均免除教育訓練並派警正四階警員（86年5月22日警員職務等階調整以前，派警佐一階警員）；未具警察學校學歷之一般生，基於因相同事件，應作相同處理，以符合平等及行政自我拘束原則，故安排至警察專科學校受訓合格後，派任警正四階警員職務，以為一致」（102內調

0082)。亦即，錄取大量三等特考人員之因，在於為提高警察人員待遇，使其能從警佐四階待遇一下提高至警佐一階待遇，以變相鼓勵民眾從警。設非其後考試院准許一般大學畢業生也可以報考警察三等特考，應不會有此尾大不掉之僵局。從而可知，龐大三特及格者，除取巧者外，原本即知不可能去警大受訓，其聲請大法官解釋者，不無以結果變更原因之嫌。但大法官僅注意三特考試及格與否之形式平等，卻忽略警察傳統教育政策之實質平等，實令人遺憾。

三、應舉行聽證會從長計議，邀請多方關係人表示意見，共同決定。

許福生教授：

特考沿革與開放一般生報考之理由，41年10月18日公布公務人員特種考試警察人原考試規則，42年開始開辦，應考者主要是警校畢業生，部分開放一般法律、政治、外交等相關科系大學畢業生報考。93年為配合地方治安需求快速增幅警力，開辦基層警察特考，全面開放高中以上畢業生均得報考該項考試，不限於警校畢業生。95年考試院為回應外界對警察特考應考資格開放意見，全面開放一般大專院校所有系科均可報考。100年雙軌分流，警校屬教考用，一般大專院校屬考訓用。在此敘明，先讓各位瞭解歷史淵由。

朱金池教授：

一、大法官並無宣告警察人員人事條例第11條第2項本身違憲，而是肯認警察教育(畢業)與訓練(合格)兩個途徑，包含教考用與考訓用，都是取得職務等階最高列警正三階以上所有職務之資格。因此，現行警大之教育與訓練制度並未受到質疑，不須懷疑警大存在的正當性。但因本案是一個系統性的問題，牽涉到整體警察教育訓練及人事制度等環節，應審慎處理，切勿造成新的問題，以及衝擊到現行的警察教育訓練及人事制度。

二、警察的人事制度是採「官職分立」制，官受保障，職得調任。通過三等警察特考者取得警正四階以上的任官資格，但是否派任巡官以上階級之職務，則是應再考量實際工作表現(考績與獎懲)、有無重大違紀行為及是否適任等條件，此是用人機關的用人權，例如透過內部升遷管道(如二技、警佐一、二、三類之教育等)實施篩選、訓練，是屬警察行政機關的用人權，其他機關應予以尊重。惟現行有關警察人事、考選及教育訓練等制度，行政、立法、司法、考試、監察等機關皆各有不同的立場與看法。因此，在五頭馬車拉扯之下，可能會讓警察教育、人事制度崩解，這是我國特有的怪現象。

三、內政部長葉部長俊榮於今(107)年1月29日上午召集警政署、中央警察大學及法學專家等相關人員開會研商結果，將就聲請人部分儘速依司法院解釋文處理，另聲請人以外之其餘99年以前三等(乙等)警察特考及格人員均併予考量處理。經審慎評估現有警察教育訓練能量及人事缺額後，將採全盤處理、循序漸進等方式有計畫處理。個人贊同葉部長之務實因應作法，因為，目前全國的巡官缺額一年才5、6百人，若快速將本案5千多人訓完並候缺派任巡官，至少要補

10年，而且本案當事人若已完訓又久候巡官缺未能派補，勢必會提起救濟而間接衝擊到警大其他班期之招生與內部之升遷管道，故對本案應循序漸進、有計劃、理性、務實地面對。

四、本案之訓練作法如何具體處理？牽涉到警大訓練容量、地點、性質、期程等。經過盤點，若今(107)年3月警大新的學生宿舍大樓順利啟用，勢必可以增加一些訓練容量。本人擔心的是，若警政署借用保一、四、五總隊營區來辦理本案人員之訓練，訓練品質會有問題，此曾於民國105年9月受到監察院糾正過略以：「四等外軌在保一、保四和保五總隊訓練部分，以前作為在職訓練，生活管理和生活訓練比較難達成，和警校比較難比，最好擴大警大和警專容量。」至本案之訓練性質，應屬進修教育，不屬考試及格的基礎訓練（因過去已完成且發過考試及格證書），可修正警察人員進修及深造教育實施辦法，但應與警佐1至3類區別，故可採警佐4類管道訓練。本案若定位為警佐4類之進修教育，其訓期應比照警佐1、2、3類訂為4個月以上的訓練較為合理，此4個月為在警大純學科的訓練，另外可考慮外加實習2個月。又過去的特訓班，其課程並非培養基層幹部，不應免訓。

五、巡官缺額如何擴增？現行官佐員比為1：4：12，可朝1：4：10或1：4：6循序漸進，調整得更為合理。但哪些職務調整為巡官？副所長、巡佐、或是勤區員警，應考量基層警力是否足夠及警察各層級職務結構的合理性。

六、最後是警察教育內升與外補的平衡，應避免因本案之大量補訓，而造成內升與外補的失衡，以及壓迫到其他的內升管道，以利警察陣容保持青壯與健全發展，此是人力資源管理比較理性的途徑。

蔡庭榕教授：

本研討會議來得有些遲到，若主管機關重視此議題，則在釋憲之前，即應妥善研議因應。因此，今天議題重點（重法律或重行政？）：是要研析或評論大法官釋憲的法律見解？抑或是釋憲後的行政因應問題？或是二者皆有？因釋憲結果已經無改變可能。而應注意的是：（一）本號解釋限期於6個月內處理之因應方式；（二）更重要的是本號解釋將產生的後續效應為何？對警察之考試遴選、教育訓練、任用（乃選才、育才與用才）及相關系統性之衝擊為何？警大之影響何在？特別是警大「大學部」存在之衝擊為何（養成、進修、深造教育；研究所一般生就不需要再有三年之第一年養成教育（此部分亦屬「系統性不利差別待遇」的間接歧視嗎？大學部之存續恐有重大危機？），均有考量之必要。茲提出與談意見如下：

一、平等原則或平等權保障應係考量「等者，等之；不等者，不等之」，關鍵在系爭問題是否有本質差異？首先，大法官在此釋字第760號解釋文首段指出：「警察人員人事條例第11條第2項未明確規定考試訓練機構，致實務上內政部警政署得將公務人員特種考試警察人員考試三等考試筆試錄取之未具警察教育體系學歷之人員，一律安排至臺灣警察專科學校受考試錄取人員訓練，以完足該考試程序，使100年之前上開考試及格之未具警察教育體系學歷人員無從取得職務等階最高列警正三階以上職

務任用資格，致其等應考試服公職權遭受系統性之不利差別待遇，就此範圍內，與憲法第7條保障平等權之意旨不符。」茲就此段內容論析如下：首先，大法官並未對何謂「系統性之不利差別待遇」進行說明，亦即解釋文及理由書均未對何謂「系統性」進行任何論述，亦欠缺對警察教育、考試及任用制度做整體性或「系統性」考量。然而，警察制度之「特殊性」乃源自於「憲法」第108條第1項第17款所明定之「警察制度」，繼而「警察法」第1條以之為依據，進而在該法第3條明定具有警察特性之「官制」、「官規」、「教育」制度與同法第15條而有法定設立之「警大及警專」。因此，「系統性」是否應以警察之遴選、教育、考試、任用等進行整體「系統性」考量？本解釋認應以「三等特考」錄取後任用之「等者，等之」，始符合平等權保障。然此僅以同樣為「三等警察特考及格（等者），而無警大教育訓練者，卻未能派巡官（不等之）導致違憲，渠並未將解釋文第1段內容所提及有關警察「教育」、「考試」及「任用」之特殊性（有別於一般公務人員制度）做全面之「系統性」考量，即逕以「等者」（特考及格，應至警大訓練，「等之」（同派巡官），始合乎平等保障。此乃僅從偏狹的警察三等考試論斷「個案」，而失去大法官應從憲法之國家體制做全面且「系統性」考量超過半世紀以來我國警察制度是如何形成與遞演的，而僅針對個案做出決定（然本案曾經最高行政法官確定），並指示「行政」與「考試」應如何進行後續辦理，此是否符合「司法自抑」（Judicial Restraint）之精神，不無疑義，亦恐有違「司法院大法官審理案件法」第4條第2款明定之「關於法律或命令，有無抵觸憲法之事項。」然而，本系爭要點應係考量適用「不等者，不等之」之平等原則。考諸上述相關警察制度在憲法、警察法、警察人事條例、警察教育條例等之立法原意與系統性目的是「不等者（有無「警察幹部之養成教育或訓練」），不等之（須另依法報考警大錄取後經教育或訓練合格，並非以警察人員人事條例第11條第1項之特考訓練作為替代，此乃民國37年「警察法」草案，於42年6月15日通過施行之「警察法之「系統性」之立法目的），故本案允宜考量「平等」之基礎應以：立法原意與目的性、歷史性、體系性考量「警察」與「一般公務人員」之不同，從憲法§108-I-17「警察制度」而有「警察法」、「考試法」、「警察教育條例」、「警察人事條例」之特別規定（警察之教考訓用均有其特殊規定，即可知其「系統性」與「特殊性」，而並非僅以「警察特考」相同，即排除其他系統性之差異，而逕認違反「平等權保障」，此號解釋大法官未能從大原則及「系統性」全面考量警察制度與人權之衡平，殊屬可惜！

二、不同任期之大法官關照之廣度與深度顯有差異。同樣屬於「警察制度」之爭議，大法官釋字第626號解釋即能明確論述源自於「憲法」明定的「警察制度」之特殊性與系統性；然遺憾地是本號（第760號）釋字明顯偏狹（未能系統性整體論證警察制度之法規與特性）與擴權（針對類「行政處分」（非法令）進行個案解釋與指示，恐與司法院大法官審理案件法第4條未符）。例如，解釋理由書最後一段針對聲請人所提違憲聲請不予解釋之二點主張，與解釋理由書內容或有矛盾或疑義存在，茲析述如下：

（一）本號解釋理由書最後略以：「查上開訓練計畫（公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫）係針對前揭考試筆試錄取之特定人所為之行政處分，上開函

並非法令，均非屬得向本院聲請解釋之客體。」按本號解釋主軸核心即是「各該年公務人員特種考試警察人員考試錄取人員訓練計畫」，惟本解釋卻以該計畫為「行政處分」，並非法令而拒絕其成為解釋之客體。但卻仍進行司法審查，並做成違憲解釋。此不但不同於司法院大法官釋字第 626 號解釋理由書首段略以「系爭「中央警察大學（以下簡稱警大）九十一學年度研究所碩士班入學考試招生簡章」為警大就有關九十一學年度研究所碩士班招生事項，所訂定並對外發布之一般性法規範，該當於前開審理案件法第五條第一項第二款所稱之命令，得為本院違憲審查之客體，合先說明。」基此可知前後任不同之大法官對相同類型之認知，卻大異其趣（一者認「訓練計畫」係「行政處分」，非解釋之客體；另一即先敘明「考試招生簡章」為「行政命令」而得為違憲審查之客體），前後兩號解釋認定不一致，卻並未詳細論述其差異之理由何在。再者，若此系爭內容既為「行政處分」，如何能符合「司法院大法官審理案件法」第 4 條之規定，而勉強加以釋憲，是否合宜？亦不無疑義。

（二） 另一方面，本號解釋系爭問題之期限係在民國 100 年之前數年，101 年之後已經無此問題，然相關系爭法令（警察人員人事條例第 11 條）並未有任何修正，此次大法官亦未對任何法規（包括系爭法令）有任何違憲之宣告（亦鮮少論述），此本號解釋之爭點顯係屬於政策問題。再者，警察特考與訓練之政策、法制與決定亦均由考試院（或其所屬機關所發佈（例如，警察人員考試規則、考試簡章、考試訓練計畫等），故考試院應屬於該系爭問題之主要權責機關，惟此次解釋理由指摘內容均以「內政部警政署」為指摘對象，卻鮮少論及主管（權責）機關。本解釋案系爭問題所關涉之政策、法制、考試及訓練計畫均由該院及其所屬機關所決定及施行，若有對之不服之救濟程序，亦均由渠等審查與決定，內政部僅係接受委託訓練之機關，更非由「警政署」所能決定與安排，該署僅能依據考試院及其所屬機關之各項相關計畫或規定施行而已，然解釋理由卻均指摘「警政署」係安排渠等訴願人的受訓地點的罪魁禍首，此號解釋是否有打擊錯誤之情形？再者，本系爭問題為何會僅限於民國一百年之前，而警察特考屬於國家考試應有考試錄取計畫，有其需用員額數才進行招考，為何會造成此系爭超額錄取數千至上萬員額而無缺可派，其政策決定與相關法規訂定均有資料可查，執行機關（內政部警政署被委託執行）只能依據當時主管機關之政策與法令執行，其源起背景與遞嬗應有其時代需求，若有錯誤亦應探究當時之政策與法令錯誤何在？然本解釋均未做「系統性」全面整體地論究，即以類「行政處分」之可能形成「間接歧視」而宣告違憲，令人遺憾！

（三） 本號解釋理由書最後亦略以：「警察人員人事條例第 4 條，未經確定終局判決二適用，自亦不得以之為聲請解釋之客體。」然按該第 4 條乃明定「警察官職分立」原則，該法明定：「警察官、職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職。」此官職分立制度乃屬本案系爭之核心，本解釋更應詳細深入論述以決定是否能支撐釋憲結果，而非避而不談。再者，解釋理由書第四段略以：「、。警察人員之人事制度雖採官、職分立制，官受保障，職得調任（警察人員人事條例第 4 條參照），然人民參加同一警察人員考試筆試錄取並經訓練期滿成績及格者，其所取得之任官資格及職務任用資格，仍應符合憲法第 7 條保障平等權之意旨。」此處提出警察雖採「官、

職分立制」，仍應以「考試」為任用之基礎，然如何導出此結論，卻不需論述本解釋系爭問題核心之「官、職分立」制度，並在解釋理由書最後一段更明文指稱：「不得以之為聲請解釋之客體」，令人莫名。然至少應以警察「官、職分立」制度作為解釋論述警察制度的核心原則，更應從「系統性」全面考量論述為何有此差別對待。

三、「系統性不利差別待遇」是否即為「間接歧視」，容有疑義。舉凡「系統性不利差別待遇」之例證甚多，只要能符合「依法行政」與遵守一般法律原則，應非歧視，而是符合具有正當合理之差別待遇，達到真正平等原則，即符合平等權保障。否則，例如，（一）同為軍公教年金方式卻不同；（二）警察組織編制之官警比率呈現「倒圖釘型」，而一般公務人員則幾近於「正三角形」，即具有極大差異；（三）警大、警專學生應接受嚴格警察教育訓練四年或二年，畢業若未符合警察服務年限，應賠償公費，而一般生僅需特考筆試錄取，再經特考訓練合格，並無服務年限與賠償問題。以上隨意例舉三種「系統性不利差別待遇」是否即為「間接歧視」？亦屬違憲，均有待斟酌。

四、本號解釋文第2段指出：「行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起6個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。」以此解釋方式已如美國聯邦最高法院針對個案判決之方式進行我國大法官釋憲，此種司法院大法官針對行政個案之救濟決定與指示行政作為，是否妥適？值得深究。再者，大法官釋憲允宜考量原則性、全國性、長期性及重大影響性之違憲法令為主，而本系爭案件在民國101年後在系爭法令未有任何修正之情況下，已經不再產生與系爭相同之問題，顯見此乃過去個案政策及實務上類行政處分之作為，並非法令違憲爭議，如此是否符合「司法院大法官審理案件法」規定之方式，亦不無疑義。

五、以上四點論述，內容均屬於此號解釋文及理由書之法律評析，然系爭既已經大法官解釋違憲，且於本解釋文第2段明確指定「行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起6個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。」因此，主管機關及相關機關祇得接受釋憲結果，並應謹慎考量後續因應措施，以化危機為轉機，或許此號解釋更是契機。身為我國中央警察主管機關（內政部）領導者之葉部長本身即為公法學大師，對此號大法官針對僅為過去（100年之前始有此系爭問題，而101年之後在相同法令之下，已無此問題）之警察教考訓用政策或實務個案之處分（尚非法令違憲）以「系統性不利差別待遇」（本號解釋內容完全未對警察之教考訓用制度作「系統性」整體考量與論述）即宣告違憲，是否合宜（已如前述）？應是知之甚詳，恐亦徒呼奈何！然仍須依據該號解釋文第2段之指示於6個月依據解釋意旨採取適當措施，除去聲請人（含相同身分者恐超過五千人）所遭受之不利差別待遇。因此，所採處理措施若未能「系統性」考量整體警察之遴選、考試、教育（訓練）及任用制度之特殊性與全面性對警察制度之嚴重影響，而僅如大法官偏狹地解決個案處分救濟之指示，恐亦非國家與社會之福及全體員警之幸。因此，解決之道於茲建議修正將警察人員編制之官警比率從「倒圖釘型」改進為「正三角型」，亦即將「警佐、警正與警監」官等、官階與職務之編制人數研議調整，使之與一般公務人員之各官等與職等之比率為宜，以讓官警比率更合理化，如此將會有足夠的系爭相關之警察官等、官階之職缺來容納系爭人數，且將不會影響現職警察人員權益，更不致於造成警

察教考訓用制度之嚴重影響或崩解。故調整因應措施應「系統性」考量警察任務實有別於一般公務人員工作之特殊性，而可依據我國憲法與相關法律所授權之「警察制度」審慎評估警察人員之「考試遴選、教育訓練及任用遷調」制度，以符合「不等者，不等之」的必要性與合理性之真平等原則。

洪文玲教授：

一、大法官解釋文對相關機關具有法之規制效力。解釋文重點有二：(1)人事條例未明定三特及格者之訓練機構，造成用人機關有選擇訓練機構之裁量空間，致使渠等無法至警大受訓，無從取得警大結業資格，無從取得職務等階最高列警正三階以上職務(巡官以上)任用資格。(2)行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起6個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之系統性不利差別待遇。

二、長期以來我國警察人事制度，具有4特色：(1)警察官職分立制度、(2)警察人事任用升遷與教育相配合、(3)任官升官依考試——含特考、升官等考試；任職依教育訓練——需在警察教育機關辦理、(4)基層幹部養成制度——職務等階最高列警正三階以上之職務，需至警大受教育或訓練等等，大法官並未認定違憲。

三、大法官了解本案100年之前三特及格，未至警大受訓者，尚有5千多名，一致處理將引發容訓量不足、訓練品質不佳、分發職缺不足、紊亂警力資源配置、特定階層升遷阻塞、新陳代謝不良等後遺症，故折衷僅要求先處置17位聲請人。未要求以外之5千多名需一致處理。

四、凡事必有因。民國86年開放基層警員考三特，及格者，任警正四階官，俸給調整，但不安排至警大受訓，職務不調整，是因為當時巡官分隊長職缺太少，未配套修改警察職務等階表及增加巡官分隊長等基層幹部之人數。長期以來，此種不合理的圖釘型警察人事階層配置構造，1:5的官警人數懸殊比例，正是根本原因。建議藉此契機，警政署應提出3:2:1之金字塔人事結構，總員額不變，總預算不變，但階層配置構造改變。

五、警察教育與考試，都應配合警察人力的需求而辦理。不可本末倒置。警察任務若改變，工作內容調整，教育與考試也應配合調整。

六、警察是帶槍的公務員，基層幹部帶領基層在街頭執法，隨機應變、當機立斷，實施命令強制，與一般文官公務員，在辦公室做成書面處分，工作特性大不相同。光會讀書，筆試高分，不足勝任警察工作，此乃警察要特考而非高普考，警察要養成教育，非一般大學教育之原因。該堅持的價值不應退讓。

黃翠紋教授：

一、警政署目前似乎朝向讓所有通過三等警察特考者補訓後，取得巡官任用資格，但執行本案的前提有幾項前置作業應先規劃：

(一)巡官職缺是否可以擴編？如果不能擴編，以目前的編制，勢必造成非三等

特考通過之現職基層警察永遠沒有升遷的機會，更不要說招收優秀的高中畢業生，不僅將對基層警察士氣造成更大的衝擊，也會大大降低警察素質。

(二)如果巡官職缺可以擴編，那麼接著將至少面臨三個急迫問題有待解決：

1. 未來巡官是否執行目前副所長、巡佐、偵查佐、家防官或是勤區員警等職缺的工作，那麼現有這些職缺的員警工作內容又是甚麼？是否應該一併規劃？
2. 根據警政署的資料，目前尚有 5 千多位通過三等警察特考者，還未擔任巡官以上職務，其中有 2 千多位的官階為 10 序列(巡佐、小隊長等)，另有 3 千多位則屬 11 序列，未來在調訓時，為符合平等原則，應該要有篩選機制，諸如：現有官階、工作表現及年齡等。針對這個部分，相信警政署可以透過人事資料庫做更精細的分析。
3. 補訓人員在受訓期間，是否有淘汰機制？受訓及格後，如何分發？就法理而言，通過考試者，未必當然取得擔任巡官之資格，因此規劃淘汰機制，應屬合理。

二、大法官在本號解釋文中以警政署將通過三等警察特考者「一律安排至警專受考試錄取人員訓練」，而造成對這些人員「系統性之不利差別待遇」，究其原因警察組織結構不完善使然，非人員的行政怠惰。因此，行政院相關單位若能體察警察機關因為組織編制之結構性問題，致長期存在對基層員警不公平的現象，若能因而支持警政署改變警察階層員額配置，實屬所有警察人員之幸。雖然改變階層員額配置必然會增加國庫負擔，但台灣長期以來仰賴警察得以創造良好的社會治安，故仍期許本案能順利推動。

劉嘉發教授：

一、聲請釋憲者問題之所在

本號解釋其釋憲聲請者主要有二：1.聲請人一(林慶昌等 13 人)：係通過 3 特警察特考而請求安排至警大受訓；2.聲請人二(黃士峯等 4 人)前已被安排至警大受訓(特別訓練班)完畢，卻仍分發警員職務，要求改派巡官職務。可見這二案所請求事項尚屬有間，大法官卻併同解釋，因此乃有部分大法官提出不同意見書，對於多數意見並不認同。

二、本案之大幸：並未宣告警察人員人事條例第 11 條 2 項違憲！

三、本號解釋後續問題之核心：

觀之本號解釋文暨其理由書內容，未來對行政機關(含考試機關)產生的重要影響，乃在於解釋文暨理由書最後提及：「行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起 6 個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人一及二所遭受之不利差別待遇。例如安排聲請人一及二至警大完成必要之訓練，並於訓練及格

後，取得任用為警正四階所有職務之資格。」此種釋憲文直接指導行政權採取具體作為之解釋，十分罕見。大法官在未宣告任何法律或命令違憲情況下，直接以平等原則指陳行政機關實際適用法律後有違法之情形(濫用裁量)，並要求行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起 6 個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。個人認為大法官會議在本案中已扮演實質的第四審與最終審之角色，如果用行政救濟法通用的判決主文來說，大法官的意思就是說：「原處分或措施違法(違反平等原則，構成裁量濫用)，應另為適法之處分或措施。」

四、本號解釋之效力

1. 僅限個案適用？共 17 人？
2. 採通案適用？（其他相同情形者，須再個別申請救濟？）
3. 是否包括通過乙等警察特考者？

五、擴大通案適用如何進行？

- (一) 確定適用對象與範圍：(約 5000 人左右)
- (二) 是否須先調查受訓意願？放棄者簽切結書？
- (三) 分批逐年調訓順序：
 1. 採「先考取先調訓」原則？
 2. 釋憲聲請人是否優先調訓？答案是肯定的
 3. 即將屆齡者優先調訓？(巡官 60 歲)這不容易
- (三)不計資績積分

六、受訓時間與課程內容(含實習)

如果本號解釋主要檢驗的法律原則是平等原則，那麼未來相關當事人至警大受訓時，其受訓時期、課程、成績及格標準、實習等各有關事項，亦應比照 100 年後內軌 3 等警察特考人員辦理之。倘若這些人的受訓期程與要求與 100 年之後的內軌 3 等人員不同，恐怕又會形成大法官所稱的「系統性」之不利差別待遇。

1. 聲請人一(林慶昌等 13 人)：比照 100 年後 3 特內軌受訓 10 個月，課程亦應相同。
2. 聲請人二(黃士峯等 4 人)：扣除原已至警大受訓時間，再加 6 個月，合計 10 個月，課程另行設計。

七、對警察特考之影響

1. 立即停辦外軌 3 等警察特考
2. 逐年縮減內軌 3 等警察特考名額（但基於信賴保護原則，不能影響目前已入校之警校生權利）

八、對未來警大各班期招生之影響

1. 停招或縮減二技班名額
2. 停招或縮減研究所碩士班一般生名額
3. 停招或縮減大學部四年制各學系名額

九、對警專之影響

未來若警政署擴大通案適用，調訓這 5 千人受訓，再分發巡官職務，3 等警察特考縮減名額，警大二技班、警佐班減招，乃至停招，那麼多數的基層員警未來 3~5 年內將無升遷的機會了。如此一來恐怕也會連帶地影響警專的招生，不可不慎。

十、對現有警大各學制學生之影響

未來不論採取何種補救措施來解釋這 5 千多人受訓、分發的問題，針對目前已入學之警大各學制學生，包括已公告招生之 87 期 1 隊，仍應基於信賴保護原則下，持續辦理招生、教育、參加特考及分發巡官職務之權利。

在本號解釋公布後所造成的震波與漣漪下，沒有人是局外人，大家都是局內人。

張淵菘博士：

一、本案的爭點主要係針對警察人員人事條例第 11 條第 2 項之規定，警察官之任用，職務等階最高列警正三階以上，應經警察大學或警官學校畢業或訓練合格；職務等階最高列警正四階以下，應經警察大學、警官學校、警察專科學校或警察學校畢業或訓練合格。

二、就當日大法官邀請相關利害關係人所召開之說明會中，聲請代表人律師一再強調該警察三等特考指定由警察大學或警官校辦理訓練是獨厚警大，綜觀國家考試並無任何一項考試是獨厚某一個大學的，這是違反平等原則，聲請代表律師認為違憲。

三、就此觀之，目前國家所定之各類專業考試，均應取得相關對應科系大學或大專畢業才具報考資格，例如醫生、護理師、職能治療師、藥劑師、律師等皆如此規定，就警察三等特考而言，依據警察人員人事條例第 11 條第 2 項之立法意旨，即已說明警察工作的特殊性，必須經由警察專科學校及警察大學來辦理，就此而言，警察教育訓練具有其專業性無庸置疑，雖然該立法意旨未明確說明專業性所指為何，考諸警察大學的教育宗旨所設定培養學生的執法知識、技能及倫理可知，這三個面向是警察教育訓練的重要架構，審視目前各大學就此類人才的培育，在執法知識之處或可達成警察幹部培育的目標，然技能和倫理的部分，經過多年來雖然一般大學亦設有相關科系，惟仍僅止於執法知識的修習，因此，警察大學基於任務型大學的角色，實與該條文之立法意旨相符。此點並無聲請人所述之獨厚警大之情形，而且就大法官解釋文來看，該條文並無違憲，僅係受訓之行

政措施未足，應予採取適當措施，但是就此而言，即出現司法指導行政措施的現象，這樣是否妥適，恐與權力分立之五權分立的憲政設計不符。當然這種情形也出現在用人的行政機關對於人才需求的條件認識與考試院堅持人才考訓內容的認知存在差異的情形，於警察特考的變革中，履見不鮮，最後由考試權主導行政權的情形。

四、對於本案過去這幾年警政署為面對聲請人所提之行政訴訟，在行政一致性、巡官員額及容訓量等因素考量下，警政署將原本屬於內陞制度具有恩典制性質之警佐班中的第 2 類考試(採計高比例的資積計分)，改採競爭制的招考方式(不採資積計分)，同時盡力辦理特考訓練班(由警大推廣教育訓練中心發給結訓證書)，結訓成績優異者保送警佐班 2 類受訓，期能循序漸進解決該等人員之問題，其實從目前 99 年通過三等特考未派任巡官的人數來看，95 年以後尚處於十及十一序列的人總數約一百多人，也就是說大多數一般大學畢業生，如果優秀的話，實際上皆已循警政署所提供的管道晉升巡官以上職位。也許大法官們可能有看到這樣的問題，因此，在解釋文僅針對 17 位聲請人做回應。

五、雖然聲請人經過二次的行政爭訟均遭否決，惟大法官本案解釋文意旨，認為行政院應會同考試院，於本解釋公文之日起 6 個月，採取適當措施，以除去聲請人所遭受之不利差別待遇。甚至舉例安排聲請人至警大完成必要之訓練，並於訓練及格後，取得任用警正四階所有職務之資格。

六、綜觀這次的解釋文個人有幾點看法：

(一)警察人員人事條例第 11 條第 2 項未違憲，但是本號解釋對於行政措施的指導與權力分立的憲政體制容有討論空間。

(二)解釋文雖然回應了聲請人 17 人，但是 99 年以前三等筆試錄取人之是否因此受惠，大法官解釋文未言，但從學理來看應包括在內，從 1 月 29 日內政部所發的新聞稿可知，內政部目前的定調應該是如此。整體而言，17 個救濟人是當務之急，至於其他的部分，亦應循序處理。

(三)警察大學仍為警官養成教育的中心地位未變，但是現行雙軌分流之教考用及考訓用的模式恐存在諸多爭議，是警察教育訓練仍需面對的問題。

七、本案之處理宜從人力資源發展及公共政策漸進理論為基礎採循序漸進模式處理。

(一)先處理 17 人的部分。

(二)其餘 5000 餘人的部分，循序漸進模式處理，警政署應該針對該等人員進行總體人力盤點，考量基層警察幹部整體人力資源的發展與規劃的招生員額，避免對於現行巡官員額造成瞬間衝擊，同時亦應考量警察大學容訓量的問題，避免重蹈解嚴後大量招收限期役警員班的覆轍，也就是應該整體考量公平性及循序漸進的方式處理，切莫急就造成更大的警察人力資源發展的問題。(例如：目前資料顯示，50 歲以下者有超過 3000 人，巡官每年約培訓 500 多人，如減額招生，恐影響 10 多餘年)。

(三)有關訓練的部分，為維持訓練品質同時符合法律的規定，仍應在中央警察大

學辦理四個月以上的訓練，過去監察院曾經針對四等特考安排在保一、四、五訓練的實地考察，提出糾正案，核心問題就是訓練的品質，爰此，未來仍宜安排在警大受訓；此外，有關訓練的經費、訓後派任巡官員額及其他海巡及消防人員的部分是否亦應考量探析。

(四)另依據警察人員人事條例施行細則第4條第2項規定，警察人員人事條例第11條第2項所稱訓練合格，指接受下列期間不少於4個月之教育或訓練，具成績及格者：1. 警察教育條例所定之進修教育及深造教育；2. 前項警察人員考試錄取人員之訓練。本案渠等如經保訓會確認無法依上揭規定第2款補行考試錄取人員之訓練時，建議警政署於警察教育條例授權訂定之「警察人員進修及深造教育實施辦法」第6條附表中，修法增列警佐班第4類，以區別現行警佐班第1、2、3類之遴選資格條件及訓練期程。

(五)本案由於任官的部分會對於巡官以上員額造成衝擊，也會對於未來警察領導幹部人力甄補來源造成影響，尤其是現行雙軌分流特考制度，未來仍會持續受到(合憲性)的挑戰，亦即警察人力招募的未來值得探究，誠如許志雄大法官的協同意見書認為：回歸一般公務人員之「考訓用」正軌，或許不失為根本解決問題之道看法，當然這又會涉及兩校合一的議題，在社會氛圍一再強調轉型正義之際，也許這次解釋文的機會，是開啟另一次警察教育轉型正義的機會，所有教育訓練回歸警察工作的需求，一般大學化的教育是否為警察需求，值得思索。

(六)最後，無論未來制度如何調整，特考是雙軌分流或單軌制，就警察執法工作的特殊性而言，警察人員初任年齡不宜太大，由於警察執法工作充滿危險性及急迫性，與一般文官人員有很大的差異，各項執法工作必須在短時間內具備即戰力，這是必須經過特殊訓練，而且從腦神經科學的研究，愈早接受此類教育訓練，在執法技能和倫理的部分所建構的心智表徵，較能符合警察實務工作的需求，雖然年齡稍長一些者，亦能獲得同樣的訓練效果，但是在大腦皮質(灰質)區的範圍，顯然無法像愈年輕接受訓練者所訓練出來的大腦皮質區範圍大，即年輕時即接受警察教育訓練者，其執法的心智表徵會比較完整，較符合執法工作的需求，因此，現行養成教育選取年紀較輕之青年，進入警察教育訓練體系的模式，仍具有實質存續的必要性。

總結

章光明教授：

一、循序漸進、擇優任用考量整體之系統性平等

(一)「系統性之不利差別待遇」乃本號解釋中心，因此，「系統系平等」乃行政機關在根據本號解釋制定改革方案時所需考的重點。系統性平等應考量整體橫向的平等，99年以前通過三等特考，未至警察大學受訓取得警正三階以上任用資格者，初估近5千人。若操之過急，將影響其他班期的招生及升遷(如大學部、二技、警佐二、三類等)，衝擊更大多數基層警察人員之晉升機會與工作士氣，

將造成另類大法官所謂之系統性不利差別待遇。系統性平等亦應考量整體縱向的平等，警察制度有其歷史背景，養成教育制度溯自民國 25 年中央警官學校的成立，及其後警察法與警察人事條例之演進，養成教育所培養之幹部在國家發展過程中扮演著重要的角色，應予高度重視。

(二) 警察工作具有危險、急迫性、強制力，招收年輕有可塑性之高中畢業生予以長期培養，有助於機警度、服從性之建構，國家養成警察幹部之特殊性應予維持並保障其優勢。

(三) 為維持巡官品質，建議拉長期程，調查受訓意願，以警佐四類管道（與原本警佐一至三類區別）擇優進補任用，設計幹部課程，以維持整體公平性與訓練品質。同時，也考量行政院主計處、地方政府、消防海巡機關有關受訓經費、增加待遇、退休年限縮短等配套措施之可行性。

二、改革警察人事結構為金字塔型，以符實際需求

藉此契機，將原本官少員多（官佐員比 1：4：12）的圖釘型警察人事結構，改良為 1：4：10，甚至是 1：2：3，使警察人事結構相較於其他人事體系更為合理。這也是 20 年前德日警政考察團的建議，增加之巡官或同階職務，應以因應勤區經營與公私協力之需求（警勤區），或提升社區家防官為巡官（防治），或擔任犯罪偵查（刑事）等工作為主，因該等工作所需知能較高，以全面提升警察工作品質。該號解釋要求行政機關會同考試機關解決此一問題，是提供警政改革的契機。

許福生教授：

彙整大家意見，本次紀錄摘要如下：

一、以警政署實際操作為解釋內容，踰越司法解釋權限

司法院大法官審理案件法第 4 條大法官解釋憲法之事項如左：

(一) 關於適用憲法發生疑義之事項。

(二) 關於法律或命令，有無牴觸憲法之事項。

(三) 關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項。

前項解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。

因此，大法官是以抽象法規作為審查，本次解釋逾越抽象解釋之範圍，為自圓其說，本號解釋隱藏著一個導引煙霧彈，看似針對抽象法規而來，亦即，解釋文開端所稱「未明確規定考試訓練機構」似與系爭法條有關，然本號解釋亦不在此，最後仍以「一律安排至警專受考試錄取人員訓練」為主要審查內容，此舉具體措施之審查，非屬大法官之職權。本案針對類「行政處分」（非法令）進行個案解釋與指示，恐與司法院大法官審理案件法第 4 條未符，再者，系爭問題係牽涉國家行政權、警官員額之分配，本號解釋卻屬司法指導行政，不無踰越司法權。

二、釋憲職權僅限於抽象規定是否違憲，不及於具體措施

本案不屬抽象法規違憲，就具體事件（一律安排警專受訓一事，無從取得職務等階最高列警正三階以上職務任用資格）是否違反憲法上原則之規定，應屬行

政法院之職權，如本案違反平等原則，行政法院即有權加以審判。但本號解釋係針對，最高行政法院 102 年判字 156 號同樣內容，以系統性之不利差別待遇，提出「間接歧視」作為對具體事實審查之依據，作出與最高行政法院不一樣審判結論，似已形成第四審審判之嫌。另一方面，本號解釋系爭問題之期限係在民國 100 年之前數年，100 年之後已經無此問題，然相關系爭法令（警察人員人事條例第 11 條）並未有任何修正，此次大法官亦未對任何法規（包括系爭法令）有任何違憲之宣告（亦鮮少論述），此顯係屬於政策問題，而此警察特考與訓練之政策、法制與決定亦均由考試院（或其所屬機關所發佈（例如，警察人員考試規則、考試簡章、考試訓練計畫等），故考試院應屬於該系爭問題之主要權責機關，惟此次解釋理由指摘內容均以「內政部警政署」為指摘對象，卻鮮少論及主管機關，而亦有參與解釋之大法官過去長期擔任考試院訴願會委員，本解釋案系爭問題所關涉之政策、法制、考試及訓練計畫均由該院及其所屬機關所決定及施行，若有對之不服之救濟程序，亦均由渠等審查與決定，內政部僅係接受委託訓練之機關，更非由「警政署」所能決定與安排，該署僅能依據考試院及其所屬機關之各項相關計畫或規定施行而已，然解釋全文卻指摘「警政署」係安排渠等訴願人的受訓地點的罪魁禍首，此號解釋是否有打擊錯誤之情形？再者，本系爭問題為何會僅限於民國一百年之前，而警察特考屬於國家考試應有考試錄取計畫，有其需用員額數才進行招考，為何會造成此系爭超額錄取數千至上萬員額而無缺可派，其政策決定與相關法規訂定均有資料可查，執行機關（內政部警政署）只能依據當時主管機關之政策與法令執行，其源起背景與遞嬗應有其時代需求，若有錯誤亦應探究當時之政策與法令錯誤何在？然本解釋均未做系統性全面整體地論究，即以該「具體措施結果」之可能形成「間接歧視」而宣告違憲，令人遺憾！

三、「取得任用為警正四階所有職務之資格」所指未明

解釋理由書指摘：「行政院應會同考試院，於本解釋公布之日起 6 個月內，基於本解釋意旨，採取適當措施，除去聲請人一及二所遭受之不利差別待遇。例如安排聲請人一及二至警大完成必要之訓練，並於訓練及格後，取得任用為警正四階所有職務之資格。」以上指摘要求行政院與考試院於 6 個月內，除去聲請人所遭受之不利差別待遇。例如安排聲請人一及二至警大完成必要之訓練，並於訓練及格後，「取得任用為警正四階所有職務之資格」。依據現行警察人事規定，系爭訴願人等本就依法令得以取得警正四階職務之資格，惟系爭問題應屬上述「職務等階最高列警正三階以上」而言，解釋理由書所指摘要求行政作為部分，並非訴願人之系爭目的。

四、僅注意形式平等，忽略實質平等

若將聲請解釋之 17 人以特別方式處理，則緊接下來的必定是同有三等特考通過資格者，絡繹於途進行訴訟。甚且，開始進行國家賠償訴訟，此恐非各方所樂見。但產生如此大量三等特考通過者之原因，在於「86 年 5 月 22 日以前，警員職務等階為警佐四階至警佐二階，為提高基層員警之薪資待遇，警察三等（乙

等)考試及格者得先以警佐一階任官,爰每年大量放寬警察特考三等(乙等)考試錄取名額約1,500至2,500名,惟因警察機關巡官職務缺額有限,且職務派任係屬用人機關權責,爰將具中央警察大學學歷,較具警察專業學識與經驗之警察三等(乙等)特考及格人員分發為巡官職務,就不具中央警察大學學歷之現職警警通過三等(乙等)考試者,均免除教育訓練並派警正四階警員(86年5月22日警員職務等階調整以前,派警佐一階警員);未具警察學校學歷之一般生,基於因相同事件,應作相同處理,以符合平等及行政自我拘束原則,故安排至警察專科學校受訓合格後,派任警正四階警員職務,以為一致」(102內調0082)。亦即,錄取大量三等特考人員之因,在於為提高警察人員待遇,使其能從警佐四階待遇一下提高至警佐一階待遇,以變相鼓勵民眾從警。設非其後考試院准許一般大學畢業生也可以報考警察三等特考,應不會有此尾大不掉之僵局。從而可知,龐大三特及格者,原本即知不可能去警大受訓,其聲請大法官解釋者,不無以結果變更原因之嫌。但大法官僅注意三特考試及格與否之形式平等,卻忽略警察傳統教育政策之實質平等,實令人遺憾。

五、本系爭要點應考量適用「不等者,不等之」之平等原則

考諸相關警察制度在憲法、警察法、警察人事條例、警察教育條例等之立法原意與系統性目的是「不等者(有無「警察幹部之養成教育或訓練」),不等之(須另依法報考警大錄取後經教育或訓練合格,並非以警察人員人事條例第11條第1項之考試及格作為替代,此乃民國37年「警察法」草案,於42年6月15日通過施行之「警察法之「系統性」之立法目的),故本案允宜考量「平等」之基礎應以:立法原意與目的性、歷史性、體系性考量「警察」與「一般公務人員」之不同,從憲法§108-I-17「警察制度」而有「警察法」、「考試法」、「警察教育條例」、「警察人事條例」之特別規定(警察之教考訓用均有其特殊規定,即可知其「系統性」與「特殊性」,而並非僅以「警察特考」相同,即排除其他系統性之差異,而逕認違反「平等權保障」,此號解釋大法官未能從大原則及「系統性」全面考量警察制度與人權之衡平,殊屬可惜!

五、因應之道

- (一) 循序漸進擇優任用考量整體之系統性平等
- (二) 改革警察人事結構為金字塔型以符實際需求